86-26E

Current Issue Review

The Convention Refugee Determination Process in Canada

Margaret Young

Law and Government Division

23 October 1986
Reviewed 15 May 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

3-00800/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/86-26-1987E

ISBN 0-660-12567-6

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION PROCESS IN CANADA

ISSUE DEFINITION

Growing numbers of individuals arrive in Canada, either illegally or legally, and apply from within our borders for the rights and protection afforded refugees under the Geneva Convention and its Protocol, and, since 1978, under Canadian law.(1) The Convention refugee determination process as set out in the Immigration Act exists to establish whether these claimants are in fact entitled to the status and rights of Convention refugees. For the past six years, it has become increasingly evident that this process is inadequate both legally, to fully protect the rights of legitimate claimants, and practically, to discourage ill-founded claims and provide quick decisions. As Parliament considers a new refugee determination process, many issues are at stake. Chief among these are: Canada's adherence to the Geneva Convention and its Protocol; continuing public support for a humanitarian and generous refugee policy; and questions of balancing efficiency with procedural fairness to claimants.

---

(1) Refugees also seek asylum in Canada by applying from outside Canada at consular facilities under special immigration rules. Some of the issues involved in this form of admission are discussed in CIR 80-10E.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. International Law

Although Canada played a role in drafting the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, it did not accede to these until 1969. By signing, Canada became one of the 100 states which accept both the United Nations definition of a refugee and the principle of non-refoulement. That is, in a significant deviation from the principle that a sovereign country has absolute control over who is permitted to enter and remain in its territory, we agreed not to force refugees to return to their country of origin. Until 1978, when Canada's present Immigration Act came into force, these international obligations had not been mirrored in our domestic legislation and the procedures for refugee determination had been largely informal and discretionary.

B. The Current System

The Immigration Act (1976) adopted the Convention definition of a refugee and established a formal procedure for determining refugee claims. Section 2(1) states:

> "Convention refugee" means any person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,
>
> (a) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or
>
> (b) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable to return to that country.

Convention refugees can be denied permission to stay in Canada if they have been convicted of a serious criminal offence, or have engaged in or are likely to engage in acts of espionage, subversion or violence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Act provides that any person illegally in Canada may claim refugee status and prescribes the system that must be followed in order to determine the validity of the claim. A claim is officially made during the course of an inquiry held to determine whether an individual is in violation of the Immigration Act. Following a claim, that inquiry must be adjourned. People who are in Canada legally are permitted by administrative decision to make a claim, but if it is refused they lack the appeal rights provided by the Act. They may, however, make another claim should they lose their legal status.

The claimant makes his or her case under oath at a separate examination conducted by a senior immigration officer. Note that this officer is not a decision-maker. Representation by legal counsel is permitted at the examination and interpretation services are provided if necessary. The transcript of the examination and a copy of the claim is sent to the Minister of Employment and Immigration, with a copy to the claimant.

By law the file must be referred to the Refugee Status Advisory Committee (RSAC) which in theory advises the Minister on the claim before he or she makes a decision. In practice, files go directly to RSAC, whose opinion is reviewed by the Minister, who acts in these matters through delegates. RSAC is centralized in Ottawa and composed of 23 members (nine full-time and 14 part-time) appointed by the Minister. Panels of three members decide cases on the basis of the written transcript taken by the senior immigration officer. As a method of expediting decisions, in May, 1983 RSAC began to have single members attend some examinations under oath (with the consent of the claimant). These oral hearings have recently been expanded as part of the "fast track" system to deal with claimants who make their claims before the new system is in place, but who were not eligible for the administrative review (see below). RSAC's rate of acceptance of claims has historically been approximately 30%.

Claimants whose claims are accepted are given Minister's Permits and processed towards permanent residence, provided that medical, criminal and security requirements are met. If refugees have close family members living abroad, procedures are begun to reunite them.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Negative decisions are automatically referred to a Special Review Committee in Employment and Immigration which reviews the file in case there are special humanitarian or compassionate grounds for admission to Canada.

Claimants turned down by the Minister may appeal to the Immigration Appeal Board (IAB) for a redetermination of their claim. Prior to April 4, 1985 the IAB, following the procedure established by the Act, reviewed the application on paper and granted an oral hearing only if there were, in the words of former section 71 of the Immigration Act, "reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established ..."

In April, 1985, however, the Supreme Court of Canada declared that provision of the Act to be unconstitutional because the lack of an oral hearing deprived applicants of constitutionally protected legal rights. The Immigration Act was then amended by Bill C-55 which received Royal Assent in March, 1986. Now all applicants for redetermination have the right to an oral hearing before the Board.

If the IAB renders a negative decision on a redetermination application, the claimant is entitled to judicial review of the Board's decision by the Federal Court of Appeal, followed by an appeal to the Supreme Court of Canada if the latter agrees to hear the case.

C. The Need for Reform

The process as it was designed in the 1970s had appeared to be straightforward. If claims had remained at the level of a few hundred a year, it might have continued, with some changes, to operate effectively. From its inception, however, critics drew attention to a major flaw of procedural fairness. At no point in the proceedings did the refugee whose claim was being assessed have an opportunity to be heard in person by the decision-maker. In addition, the all-important examination of the claimant was conducted by an immigration officer, rather than by a refugee specialist, and the entire process could be lengthy and cumbersome. These defects in the system led to continuing criticism by organizations concerned for refugees, court challenges, and lengthening backlogs, all of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

which began to appear shortly after the new Immigration Act came into effect in 1978.

In September 1980, the Minister of Employment and Immigration, the Honourable Lloyd Axworthy, formed an advisory Task Force of practising lawyers and law professors to study immigration practices and procedures. Its report on refugees, The Refugee Status Determination Process, appeared in November 1981 and concluded that the process, with its fragmentation and reliance upon transcripts, was inherently slow. It was taking well over a year from the time a claim was first made to the communication of a decision by the Minister. Redetermination of an adverse decision by the Immigration Appeal Board could bring the total time close to two years. There was a clear danger that as delays in the determination process increased, claimants would integrate themselves into Canadian life so that it would become increasingly difficult to require them to leave, no matter what was decided about their status as refugees.

The report made many recommendations, the most important of which was that refugee claimants should be entitled to an oral hearing in every case where the Refugee Status Advisory Committee was not prepared to make a positive recommendation on the basis of the transcript alone. To eliminate the backlog and implement this and the other recommendations, major increases to the personnel and resources of RSAC would be necessary. The report also recommended that the existing process of refugee determination be replaced by a system based on a central tribunal with a full hearing at the first level. The government implemented most of the administrative recommendations in 1981 and RSAC began to experiment with oral hearings on a limited basis, but no major changes to the legislation were introduced.

By early 1983 it had become quite clear that the process as established by the Immigration Act could not keep up with the escalating number of new claims. Between 1977 and 1982, the number of claims each year had risen from about 500 to more than 3,000. Speaking to the House of Commons Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration in May 1983, the Minister noted that more than 350 claims to refugee status were being made each month, some 7,000 cases were under review or appeal and that it

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

took as long as three years for a claimant to exhaust all levels of appeal in the system.

Prior to the development of new legislation, Ed Ratushny, Special Adviser to the Minister, was asked to review the existing problems and suggest options for change which might be considered. He submitted his report in May 1984 to a new Minister, the Honourable John Roberts, on the eve of a general election. A New Refugee Status Determination Process for Canada concluded:

> Our present system is riddled with anomalies, inconsistencies and other shortcomings which may not have been foreseeable when it was established. However, subsequent judicial interpretation and increasing pressure created by international conditions have demonstrated that our system is both cumbersome and susceptible to abuse. Moreover, there is general acceptance of the need for oral hearings. (p. 22)

Ratushny presciently warned that the Charter of Rights and Freedoms could impose higher standards of procedural fairness on the system and that any new system must reflect this fact. He noted also that fairness should be reflected in the personal qualities, training and experience of the decision-makers and that a speedier process would be more humanitarian to bona fide refugees and would discourage abusive claims. In this regard, he recommended that any new process should include preliminary procedures, with proper safeguards, to screen out at an early stage claims with no hope of success. In order to avoid duplication, this decision should be made by the same individuals who determine refugee status.

Although a purely administrative model of refugee determination was considered the most efficient, Professor Ratushny rejected it as being too closely tied to immigration enforcement and unlikely to win public support. On the other hand, a completely judicial model would achieve a high degree of procedural fairness but would be slow, expensive and not conducive to the development and application of specialized expertise. Consequently, he favoured a quasi-judicial model which could develop a high degree of expertise and would make it easier for representatives from the office of the United Nations High Commissioner for Refugees to participate. The report sketched three possible quasi-judicial

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

alternatives without recommending any one of them. General elections and the formation of a new government necessarily delayed concrete action on this report.

The incoming Minister, the Honourable Flora MacDonald, requested Rabbi Gunther Plaut to advise the government on reform of the system. His report to the Minister, Refugee Determination in Canada, was published in April 1985. It offered a compassionate and comprehensive analysis of the refugee determination dilemma, and made numerous recommendations about the humanitarian and judicial qualities that should guide the deliberations and decisions relating to refugees. Rabbi Plaut proposed three models for a reformed process. Model A proposed an oral hearing before a three-member panel with an appeal to the Federal Court of Appeal. In Model B, the oral hearing would be before a one-member panel, with a paper review by a three-member panel in Ottawa and appeal, with leave, to the Federal Court of Appeal. Model C also would begin with an oral hearing before a single-member panel, followed by an appeal which would take the form of a new hearing before a three-member panel of the appeals section of the new refugee board. Finally, the claimant could appeal, with leave, to the Federal Court of Appeal.

Just as Rabbi Plaut was finishing his report, in April 1985, the Supreme Court of Canada rendered the decision mentioned in section B, above. Now all refugee claimants who were asking the Immigration Appeal Board to redetermine their case had a right to an oral hearing. Not only did this add to the existing backlog at the Board but the increasingly apparent inefficiency of the system as a whole was encouraging many weak claims. Claimants knew they would be able to remain and work in Canada for a considerable period of time before their case was finally disposed of. The backlog, which had stood at 13,800 when Rabbi Plaut reported, grew to over 20,000 within a year.

Against this background of numerous reports, successful legal challenges to the existing law and a mounting backlog, the Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration studied the Plaut Report and the existing refugee determination system. In its extensive Report in November 1985 the Committee agreed with many of Rabbi Plaut's

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

general recommendations and approaches, but made its own proposal regarding specific procedure. It suggested that the initial decision should be made by a two-member panel, with two negative votes required to reject an applicant. Appeal would be by leave to the Federal Court of Appeal. In his statement in the House of Commons on May 21, 1986 the Minister of State (Immigration) accepted the Committee's model in announcing the various elements to be included in the upcoming legislation. Meanwhile, the number of refugee claims continued to mount, reaching 8,400 in 1985 and 18,000 in 1986.

New pressures began to be felt at the end of 1986 and during the early weeks of 1987 in response to changed circumstances in the United States. A new law, passed in November 1986, grants amnesty to some illegal residents in that country if they arrived prior to January 1982. Central Americans arriving in the United States after that date, and those who lived there prior to that time but cannot substantiate it, now face deportation. Salvadorans and Guatemalans began to flee to Canada as a result, some 1,000 per week immediately prior to the imposition of control measures discussed in section F, below.

D. Administrative Review

In that same statement to the House, the Minister announced details of an administrative review of the current backlog of over 20,000 claimants. Individuals who qualify under the review are given permanent resident status in Canada as quickly as possible, subject to the standard statutory requirements of health, criminal and security checks. There are three possible grounds of acceptance.

1. Economic Criteria - Individuals who have settled successfully in Canada, or who demonstrate that they have the potential to do so, will be landed.

2. Family Class - Claimants who have close family members in Canada who are willing and able to sponsor them will be landed as members of the family class.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

3. Humanitarian and Compassionate Criteria - Individuals who cannot meet the economic criteria and are not members of the family class may still be considered on humanitarian and compassionate grounds if public order has been seriously disrupted in their country of last permanent residence and they would likely suffer from reprisals if they were to be returned there.

The administrative review began in August 1986 and the government predicts that much of the backlog will be cleared by June 1987. As of the fourth week of April 1987, over 19,400 cases, representing some 24,500 people, had been considered. Approximately 86% were successful and were given landed status. Of these, 89% were accepted on the economic criteria, 9.5% for humanitarian reasons, and 1.5% as members of the family class.

E. The "Fast Track"

Individuals denied landing under the administrative review are still eligible to have their claims heard under the existing determination process. Measures have been undertaken to accelerate this process and it is now referred to as the "fast track." From May 1986 until February 20,1987 the system was limited to claimants from countries to which Canada returned people. This policy ensured that most of the claimants in the fast track were not from traditional refugee-producing countries and explained the low rate of acceptance (about 10%). **Between May 1986 and the end of March 1987, 12,868 claimants entered the fast track.**

Claimants from countries to which Canada did not deport people were issued Minister's permits valid for one year. It is unclear how the status of these individuals will eventually be regularized. **Between May 1986 and 20 February 1987, 10,606 permits were issued.**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

F. Interim Control Measures

On 20 February 1987 the government announced an interim package of control measures designed primarily to limit the large numbers of Central Americans coming across the American-Canadian border to claim refugee status. An existing section of the Immigration Act permitting officers to require people to return to the United States pending their inquiries had not been in use for those people from countries to which Canada did not return people. As of February 20, those people no longer received automatic entry on Minister's permits and the section of the Act requiring return to the United States was once again applied by immigration officers. This means a wait of six to eight weeks for claimants at busy ports of entry and a very short wait at other crossing points. Once in Canada for their inquiries, claimants cannot be removed during the process of examination under oath, consideration by RSAC and the decision of the Minister as described above. They will not be permitted to work prior to the taking of their examination under oath.

At the same time, the regulations were changed to require transit visas for all people from countries for which Canada requires visitor visas. This change primarily affected Chileans who had been claiming refugee status during stopovers in Canada on flights destined for Europe.

PARLIAMENTARY ACTION

On 5 May 1987 Bill C-55 to establish a new refugee determination process received first reading. The Bill differs in some very significant ways from the plans for the process that had been announced the previous May, primarily in the area of access controls. Particularly controversial is the provision to allow swift return to a "safe third country" for claimants who have been in another country prior to their arrival in Canada and are returnable there. Safe countries will be prescribed in regulations made by the Governor in Council following agreements with those countries regarding admissibility.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The other new element at the initial stage of the new process will be a hearing to eliminate claims without a credible basis, although this latter concept is not defined. Claimants not eligible to have their claims heard, or who are eligible but whose claims lack a credible basis can be removed within 24 hours. They are eligible to apply for leave for judicial review to the Federal Court, but must await the decision outside the country.

Other features of the new system include:

- a new independent body to hear eligible and credible cases referred to it;
- an oral hearing in a non-adversarial format;
- a panel of two members to make the refugee decision, with split decisions decided in favour of the claimant;
- an appeal to the Federal Court of Appeal with leave of that court; and
- participation as an observer by any representative of the United Nations High Commissioner for Refugees.

CHRONOLOGY

1969 - Canada acceded to the United Nations Convention relating to the Status of Refugees (1951) and the Protocol (1967).

1978 - The Immigration Act, 1976 formalized procedures for the determination of Convention refugee status for those claiming such status within Canada's borders.

1981 - A Task Force established by the Honourable Lloyd Axworthy recommended that the refugee determination system be overhauled and oral hearings introduced. (The Refugee Status Determination Process)

1984 - Special advisor Ed Ratushny called for changes to the existing system to introduce greater procedural fairness and streamline the system. (A New Refugee Status Determination Process for Canada)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

April 1985 - The Supreme Court of Canada handed down its decision that claimants requesting a redetermination of their claims before the Immigration Appeal Board were entitled to an oral hearing. (Singh v. Minister of Employment and Immigration (1985), 58 N.R. 1(SCC)

April 1985 - Rabbi Gunther Plaut completed his analysis of the defects of the present system and proposed three models for reform. (Refugee Determination in Canada)

November 1985 - The Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration released its study of the Plaut report and proposed its own model for reform.

March 1986 - Royal Assent was given to the Bill amending the Immigration Act to provide oral hearings for all refugee claimants applying to the Immigration Appeal Board for a redetermination of their claim.

May 1986 - The government announced details of its proposed reform of the refugee status determination process and indicated it would introduce the necessary legislation to Parliament in the fall of 1986.

Details were announced regarding the administrative clearance to deal with the backlog of over 20,000 refugee claimants. The program began in August.

February 1987 - Interim Control measures were introduced to require claimants coming from the United States to wait there pending their inquiry and to require transit visas for all people from countries for which visas are required.

May 1987 - Bill C-55 was given first reading.

BIBLIOGRAPHY

Canada, House of Commons, Standing Committee on Labour, Employment and Immigration, Refugee Determination in Canada: The Plaut Report, Minutes of Proceedings and Evidence, First Session of the Thirty-Third Parliament, Issue 46.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, Task Force on Immigration Practices and Procedures, The Refugee Status Determination Process, Supply and Services Canada, 1981, (Library of Parliament JV/7242/A37/A12)

Dirks, Gerald E., "A Policy Within a Policy: The Identification and Admission of Refugees to Canada," Canadian Journal of Political Science XVII:2, June 1984, p. 279.

Plaut, W. Gunther, Refugee Determination in Canada, A report to the Honourable Flora MacDonald, Supply and Services Canada, 1985, (Library of Parliament JV/7282/R4/A35)

Ratushny, Ed., A New Refugee Status Determination Process for Canada, A report to the Honourable John Roberts, Minister of Employment and Immigration, Supply and Services Canada, 1984. (Library of Parliament JV/7242/A377)

86-26F

Bulletin d'actualité

La reconnaissance au Canada du statut de réfugié au sens de la Convention

Margaret Young

Division du droit et du gouvernement

Le 23 octobre 1986
Revu le 15 mai 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/86-26-1987F

ISBN 0-660-92124-3

N.B. **Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en caractères gras .**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RECONNAISSANCE AU CANADA DU STATUT DE RÉFUGIÉ AU SENS DE LA CONVENTION

DÉFINITION DU SUJET

En nombre croissant, des personnes arrivent illégalement ou légalement au Canada et sollicitent, à partir du territoire canadien, les droits et la protection accordés aux réfugiés en vertu de la Convention de Genève et de son protocole et, depuis 1978, en vertu du droit canadien(1). Le processus de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention, tel qu'il est énoncé dans la Loi sur l'immigration, sert à déterminer si les personnes qui revendiquent ce statut y ont effectivement droit et peuvent bénéficier de la protection accordée aux réfugiés au sens de la Convention. Au cours des six dernières années, on a constaté que ce processus était inadéquat, tant du point de vue juridique, pour protéger intégralement les droits des revendicateurs légitimes, que du point de vue pratique, pour écarter les revendications non fondées et pour que les décisions soient rendues rapidement. Comme le Parlement envisage de créer un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié, les questions en jeu sont nombreuses. Parmi les plus importantes, signalons l'adhésion du Canada à la Convention de Genève et à son protocole, l'appui

---

(1) Les réfugiés peuvent également chercher asile au Canada à partir de l'étranger, en s'adressant à un consulat, en vertu de certaines règles particulières en matière d'immigration. On trouvera un exposé de certains des problèmes liés à cette forme d'admission dans le bulletin d'actualité 80-10F.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

des Canadiens à une politique humanitaire et généreuse à l'égard des réfugiés et le juste équilibre entre l'efficacité et l'équité de la procédure imposée aux revendicateurs.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Le droit international

Bien que le Canada soit intervenu dans la rédaction de la Convention de 1951 concernant le statut de réfugié et de son protocole de 1967, il n'a ratifié ces documents qu'en 1969. Ce faisant, le Canada est devenu l'un des 100 États qui acceptent la définition du réfugié proposée par les Nations unies et le principe du non-refoulement. Le Canada a ainsi accepté de déroger au principe selon lequel un pays souverain exerce un contrôle absolu pour ce qui est d'autoriser des personnes à pénétrer et à rester sur son territoire, et il s'est engagé à ne pas contraindre les réfugiés à retourner dans leur pays d'origine. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'actuelle Loi sur l'immigration en 1978, la législation canadienne n'avait pas fait écho à ces obligations internationales, et les modalités de la reconnaissance du statut de réfugié étaient, pour une bonne part, discrétionnaires et dépourvues de tout caractère officiel.

B. Le système actuel

La Loi sur l'immigration de 1976 a repris la définition du réfugié figurant dans la Convention et a imposé une procédure officielle d'étude des demandes de reconnaissance du statut de réfugié. Le paragraphe 2(1) de la loi donne la définition suivante:

> "réfugié au sens de la Convention" désigne toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a) se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou

b) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Les réfugiés au sens de la Convention peuvent se voir refuser l'autorisation de séjourner au Canada s'ils ont été condamnés pour une infraction criminelle grave ou s'ils se sont livrés ou sont susceptibles de se livrer à des actes d'espionnage, de subversion ou de violence.

La loi prévoit que toute personne qui réside illégalement au Canada peut revendiquer le statut de réfugié; elle prescrit la procédure à suivre pour déterminer la validité de la revendication. Celle-ci doit être présentée officiellement au cours de l'enquête qui vise à déterminer si la personne enfreint la Loi sur l'immigration; une fois la revendication déposée, cette enquête est suspendue. Les personnes qui séjournent légalement au Canada sont autorisées par une décision administrative à présenter une revendication, mais en cas de refus, elles ne bénéficient pas des droits d'appel prévus par la loi. En revanche, elles peuvent présenter une nouvelle revendication si leur séjour devient illégal.

Le revendicateur plaide sa cause sous serment au cours d'un interrogatoire mené par un agent d'immigration supérieur, qui n'a pas de pouvoir de décision. Il peut se faire représenter à cet interrogatoire par un avocat et bénéficier, au besoin, d'un service d'interprétation. Le compte rendu de l'interrogatoire, accompagné d'une copie de la revendication, est adressé au ministre de l'Emploi et de l'Immigration; le revendicateur en reçoit également copie.

Aux termes de la loi, le dossier doit ensuite être transmis au Comité consultatif du statut de réfugié (CCSR), qui doit adresser un avis sur la revendication au Ministre avant que celui-ci prenne une décision. En réalité, les dossiers sont adressés directement au CCSR, dont l'avis est examiné par le Ministre, qui intervient dans ce domaine par l'intermédiaire de délégués. Le CCSR a ses bureaux à Ottawa; il se compose de 23 membres (9 à plein temps et 14 à temps partiel) nommés par le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ministre. Un comité de trois membres prend une décision sur chaque cas en fonction du compte rendu écrit de l'agent d'immigration supérieur. Dans le but d'accélérer le processus, le CCSR a commencé en mai 1983 à faire assister ses membres, un à la fois, à certains interrogatoires sous serment, sous réserve du consentement du revendicateur. Le recours à ces auditions a récemment été étendu, dans le cadre des mesures d'accélération du processus, pour instruire les revendications présentées avant la mise en oeuvre du nouveau système mais ne pouvant faire l'objet de l'examen administratif (voir ci-dessous). Le taux d'acceptation des revendications devant le CCSR a été, dans le passé, d'environ 30 p. 100.

Les personnes dont la revendication est acceptée reçoivent un permis du Ministre et peuvent obtenir le droit de résider en permanence au Canada, sous réserve qu'elles répondent aux exigences établies en matière de santé, de sécurité et d'antécédents judiciaires. Si elles ont des proches parents à l'étranger, elles peuvent entreprendre des formalités pour les faire venir au Canada.

Les décisions négatives sont automatiquement transmises à un Comité spécial d'étude du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, qui étudie le dossier dans les cas où des motifs particuliers de nature humanitaire peuvent justifier l'admission du revendicateur au Canada.

Les personnes dont la revendication a été rejetée par le ministre peuvent se pourvoir en appel devant la Commission d'appel de l'immigration (CAI), qui se prononce de nouveau sur leur revendication. Avant le 4 avril 1985, la CAI devait, conformément aux dispositions de la loi, étudier la demande d'après le dossier et n'accorder une audition que dans les cas où, selon la formulation de l'ancien article 71 de la Loi sur l'immigration, elle estimait "que le demandeur [pourrait] vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition".

Cependant, en avril 1985, la Cour suprême du Canada a déclaré que cette disposition de la loi était inconstitutionnelle parce que l'absence d'audition privait les revendicateurs de l'exercice de droits protégés par la Constitution. La Loi sur l'immigration a alors été modifiée par le projet de loi C-55, qui a reçu la sanction royale en mars

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1986. Désormais, toutes les personnes qui demandent un réexamen de leur revendication ont droit à une audition devant la Commission.

Si la CAI rend une décision négative à l'issue de son réexamen, le revendicateur peut interjeter appel de sa décision devant la division d'appel de la Cour fédérale, après quoi il peut se pourvoir devant la Cour suprême du Canada, si cette dernière accepte d'entendre la cause.

C. La nécessité d'une réforme

Le processus conçu au cours des années 70 semblait relativement simple. S'il n'y avait eu que quelque centaines de revendications par an, on aurait peut-être pu continuer à l'appliquer efficacement, sous réserve de certaines modifications. Toutefois, dès son entrée en vigueur, on a mis en évidence son plus grave inconvénient du point de vue de l'équité: au cours de la procédure, la personne dont on étudiait la revendication n'avait jamais la possibilité de comparaître en personne devant les autorités investies du pouvoir de décision. De surcroît, l'interrogatoire décisif du revendicateur était confié à un agent d'immigration, et non à un spécialiste des questions concernant les réfugiés, et les formalités pouvaient être longues et complexes. Ces problèmes ont suscité des doléances de la part des organismes qui s'occupent des réfugiés, ils ont donné lieu à des procès et ils se sont traduits par une accumulation des cas en instance, tout cela peu après l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'immigration en 1978.

En septembre 1980, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, l'honorable Lloyd Axworthy, a constitué un groupe d'étude consultatif formé d'avocats et de professeurs de droit, qui a été chargé d'étudier les règles et les formalités en matière d'immigration. Son rapport intitulé Reconnaissance du statut de réfugié, paru en novembre 1981, concluait que le processus en vigueur, avec ses nombreuses étapes et l'importance primordiale qu'il accordait au compte rendu de l'interrogatoire, était beaucoup trop lent. Il fallait en effet compter plus d'un an entre le moment où la revendication était présentée et celui où la décision du Ministre était finalement communiquée au requérant, et le réexamen d'une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

décision négative par la Commission d'appel de l'immigration pouvait porter l'attente à un total de près de deux ans. De toute évidence, on pouvait craindre que les retards ainsi accumulés jusqu'à la décision finale laissent aux revendicateurs le temps de s'intégrer à la société canadienne, de sorte qu'il devenait beaucoup plus difficile d'exiger leur départ, sans égard aux considérations concernant le statut de réfugié.

Le rapport formulait de nombreuses recommandations; d'après la plus importante d'entre elles, il convenait d'accorder une audition au revendicateur dans tous les cas où le Comité consultatif du statut de réfugié n'était pas disposé à faire une recommandation positive en se fondant sur le compte rendu de l'interrogatoire. Pour éliminer le retard dans l'étude des dossiers et pour mettre en oeuvre les recommandations formulées, il convenait d'augmenter considérablement l'effectif et les ressources du CCSR. Le rapport recommandait aussi que le processus en vigueur soit remplacé par un système de reconnaissance du statut de réfugié fondé sur un organisme central qui accorderait des auditions en bonne et due forme en première instance. Le gouvernement a appliqué dès 1981 la plupart des recommandations d'ordre administratif et le CCSR a commencé à accorder une audition dans certains cas, mais la loi n'a subi aucune modification majeure.

Dès le début de 1983, il était devenu évident que le régime défini par la Loi sur l'immigration était tout à fait dépassé par le nombre croissant des demandes. Entre 1977 et 1982, le nombre de revendications était passé de 500 à plus de 3 000 par an. Comparaissant devant le Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration de la Chambre des communes en mai 1983, le Ministre faisait remarquer que plus de 350 revendications du statut de réfugié étaient déposées chaque mois, qu'environ 7 000 cas étaient à l'étude ou en appel et qu'il fallait dans certains cas trois ans pour épuiser toutes les possibilités de recours.

Avant d'entreprendre l'élaboration d'une nouvelle loi, le ministre a chargé son conseiller spécial, Ed Ratushny, d'étudier la situation et de proposer des solutions. En mai 1984, à la veille d'une élection générale, le conseiller spécial a présenté à un nouveau ministre,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

l'honorable John Roberts, un rapport intitulé Un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié pour le Canada, dans lequel il concluait:

> Notre système actuel est truffé d'anomalies, de contradictions et d'autres lacunes qui peuvent très bien ne pas avoir été prévues lorsqu'il a été mis en place. Cependant, la jurisprudence et les pressions croissantes exercées par la situation internationale ont bien montré que notre système est lourd et qu'il peut faire l'objet d'abus. En outre, il existe un consensus sur la nécessité de l'audition. (p. 24)

Il mettait en garde contre le fait que la Charte des droits et libertés pouvait imposer des normes plus élevées d'équité en matière de procédure, et affirmait que tout nouveau système devrait en tenir compte. Il indiquait également que le souci d'équité devait apparaître dans les qualités personnelles, la formation et l'expérience des responsables des décisions, et qu'un système efficace serait plus humain, permettant aux revendicateurs authentiques d'obtenir une décision plus rapide, et tendrait en outre à limiter la nombre de revendications abusives. À cet égard, il recommandait que tout nouveau système comporte des procédures préliminaires assorties d'un mécanisme de contrôle permettant de rejeter les revendications n'ayant aucune chance d'être acceptées. Dans le souci d'éviter toute répétition, cette décision devrait être prise par les personnes mêmes qui sont chargées de se prononcer sur la reconnaissance du statut de réfugié.

Bien qu'à son avis, le processus strictement administratif de reconnaissance du statut soit le plus efficace, le professeur Ratushny lui reproche d'être trop directement lié à l'application de la Loi sur l'immigration; en outre, il risquerait d'être rejeté par le public canadien. En revanche, un système de nature totalement judiciaire garantirait une grande équité en matière de procédure mais il serait lent, coûteux et peu compatible avec l'intervention des experts. C'est pourquoi le rapport préconise un modèle quasi judiciaire hautement spécialisé, propice à la participation des représentants du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Le rapport esquisse trois formules quasi judiciaires, sans toutefois indiquer de préférence pour l'une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'elles. Il n'a pas été donné suite immédiatement à ses recommandations, à cause des élections générales et de la constitution d'un nouveau gouvernement.

Le nouveau ministre, l'honorable Flora MacDonald, a demandé au rabbin Gunther Plaut de conseiller le gouvernement sur les mesures de réforme à apporter au système. Son rapport, intitulé Reconnaissance au Canada du statut de réfugié, a été publié en avril 1985. Il présente une analyse complète et généreuse du dilemme de la reconnaissance du statut de réfugié et formule de nombreuses recommandations concernant les vertus humanitaires et les garanties juridiques qui devraient guider les délibérations et les décisions concernant les réfugiés. Le rabbin Plaut a proposé trois modèles de processus réformé. Le modèle A comporte une audition devant un comité formé de trois membres, avec possibilité d'appel devant la Cour fédérale. Dans le modèle B, l'audition se déroule devant une seule personne, le dossier peut être réexaminé par un comité de trois membres à Ottawa et il y a une possibilité d'appel, avec autorisation, devant la Cour fédérale. Quant au modèle C, il commence également par une audition devant une seule personne, suivie par un appel qui peut prendre la forme d'une nouvelle audition devant un comité de trois membres appartenant à la section des appels du nouvel Office des réfugiés; enfin, le revendicateur peut interjeter appel, avec autorisation, devant la division d'appel de la Cour fédérale.

Au moment même où le rabbin Plaut terminait son rapport en avril 1985, la Cour suprême du Canada a rendu la décision mentionnée à la section B ci-dessus. Désormais, toutes les personnes qui revendiquent le statut de réfugié et qui ont demandé à la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer leur cas ont droit à une audition. Cette décision a non seulement alourdi l'arriéré de la Commission, mais l'inefficacité de plus en plus évidente de l'ensemble du système a encouragé le dépôt de nombreuses revendications non fondées, les requérants sachant qu'ils pourraient rester et travailler au Canada pendant longtemps avant que leur cas ne soit tranché définitivement. L'arriéré, qui atteignant 13 800 cas lorsque le rabbin Plaut a déposé son rapport, a dépassé 20 000 cas en moins d'un an.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C'est dans ce contexte de prolifération des rapports, de contestation judiciaire de la loi et d'aggravation de l'arriéré que le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes a étudié le rapport Plaut et le système actuel de reconnaissance du statut de réfugié. Dans son rapport de novembre 1985, le Comité a accepté bon nombre des recommandations du rabbin Plaut, mais il a également formulé ses propres propositions concernant certains points de procédure. Il a proposé que la décision initiale soit prise par un comité formé de deux membres qui doivent tous deux se prononcer négativement pour qu'une revendication soit rejetée. Cette formule comporte un recours avec autorisation devant la division d'appel de la Cour fédérale. Le 21 mai 1986, le ministre d'État à l'Immigration a déclaré à la Chambre des communes qu'il acceptait le modèle recommandé par le Comité et il a annoncé les différents éléments qui devraient figurer dans la prochaine mesure législative. Entre temps, le nombre des revendications du statut de réfugié n'a cessé d'augmenter: de 8 400 en 1985, il est passé à 18 000 en 1986.

De nouvelles pressions ont commencé à se faire sentir à la fin de 1986 et durant les premières semaines de 1987, à la suite d'un changement de situation aux États-Unis. Une nouvelle loi adoptée en novembre 1986 y amnistie en effet certains résidents illégaux, pourvu qu'ils soient arrivés avant janvier 1982. Les citoyens d'Amérique centrale arrivés aux États-Unis après cette date et ceux qui y vivaient avant mais qui ne peuvent le prouver sont maintenant menacés de déportation. En conséquence, des Salvadoriens et des Guatémaltèques ont commencé à affluer au Canada, à raison d'environ 1 000 par semaine, immédiatement avant l'imposition des mesures de contrôle dont il est question à la section F ci-après.

D. L'examen administratif

Dans la même déclaration à la Chambre, le Ministre a annoncé les détails d'un examen administratif de l'arriéré actuel concernant plus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de 20 000 cas. Les personnes dont la demande est acceptée à l'issue de cet examen recevront dès que possible le statut de résident permanent au Canada, sous réserve des exigences normales en matière de santé, de sécurité et d'antécédents judiciaires. Il existe trois motifs d'acceptation:

1. Critère économique - Les personnes qui se sont bien installées au Canada ou qui ont prouvé qu'elles étaient capables de le faire seront admises.

2. Catégorie de la famille - Les revendicateurs qui ont au Canada de proches parents prêts à les accueillir seront admis à titre de membres de la catégorie de la famille.

3. Critère humanitaire - Les personnes qui ne répondent pas au critère économique et qui ne peuvent être admises comme membres de la catégorie de la famille peuvent encore être évaluées d'un point de vue humanitaire lorsque l'ordre public a été gravement perturbé dans leur pays et qu'elles risquent de subir des représailles si elles y retournent.

L'examen administratif a débuté en août 1986, et le gouvernement prévoit que l'arriéré aura en bonne partie été résorbé d'ici juin 1987. Au début de la quatrième semaine d'avril 1987, plus de 19 400 demandes visant quelque 24 500 personnes avaient été étudiées, et environ 86 p. 100 des requérants avaient obtenu le droit d'établissement. Sur ce nombre, 89 p. 100 ont été acceptés pour des motifs économiques, 9,5 p. 100 pour des raisons humanitaires et 1,5 p. 100 en tant que membres de la catégorie de la famille.

E. Le "traitement accéléré"

Ceux qui n'ont pas obtenu le droit d'établissement à l'issue de l'examen administratif ont toujours la possibilité de faire valoir leurs revendications dans le cadre du processus actuel de reconnaissance du statut de réfugié. On a pris des mesures pour activer ce processus, et l'on parle maintenant d'un "traitement accéléré". De mai 1986 jusqu'au 20 février 1987, le système se limitait aux cas des requérants originaires de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pays dont les ressortissants pouvaient être refoulés par le Canada. Cette politique visait à faire en sorte que la plupart des personnes dont les demandes étaient ainsi traitées ne venaient pas des pays d'où affluent traditionnellement les réfugiés, ce qui explique le faible taux d'acceptation (environ 10 p. 100). **Entre mai 1986 et la fin de mars 1987, 12 868 demandes ont fait l'objet du traitement accéléré.**

Les requérants provenant de pays où le Canada se refusait à déporter quiconque ont obtenu un permis du Ministre, qui est valide pour un an. On ne sait pas encore précisément comment on régularisera leur statut au bout du compte. **Entre mai 1986 et le 20 février 1987, 10 606 permis de ce genre ont été délivrés.**

F. Mesures de contrôle provisoires

Le 20 février 1987, le gouvernement a annoncé un train de mesures provisoires visant principalement à limiter le nombre de citoyens d'Amérique centrale qui se présentent à la frontière canado-américaine pour demander le statut de réfugié. Une disposition actuelle de la Loi sur l'immigration, qui permet aux agents renvoyer les requérants aux États-Unis en attenant l'issue de leur enquête, n'était pas appliquée à ceux en provenance de pays dont le Canada ne refoulait pas les ressortissants. Depuis le 20 février, ces derniers ne sont plus automatiquement admis avec un permis du Ministre, et l'article de la loi qui exige leur retour aux États-Unis a été de nouveau appliqué par les agents d'immigration. L'attente varie de six à huit semaines pour les requérants qui se présentent aux points d'entrée où l'affluence est grande, et elle est très brève aux autres postes frontières. Une fois qu'ils sont au Canada pour la tenue de leur enquête, les requérants ne peuvent être renvoyés pendant que se déroule le processus décrit précédemment, qui comprend un interrogatoire sous serment, l'étude du dossier par le CCSR et la prise d'une décision par le Ministre. Toutefois, ils ne sont pas autorisés à travailler avant leur interrogatoire sous serment.

On a en même temps modifié le règlement, qui exige maintenant des visas de transit pour tous ceux qui viennnent de pays à l'égard

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

desquels le Canada exige des visas de visiteur. Cette modification touche principalement les Chiliens, qui demandaient le statut de réfugié durant les escales au Canada de vols à destination de l'Europe.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le 5 mai 1987, le projet de loi C-55, créant un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié, a été lu pour la première fois. Il comporte des différences importantes par rapport aux orientations qui avaient été annoncées en mai de l'année précédente, notamment en ce qui concerne les contrôles d'accès. Une disposition en particulier soulève la controverse; il s'agit de l'article qui permet le retour sans délai vers un "pays tiers considéré comme sûr" des requérants qui, avant leur arrivée au Canada, se trouvaient dans un autre pays où l'on peut les renvoyer. Les pays sûrs seront désignés par règlement du gouverneur en conseil à la suite d'accords passés avec eux au sujet de l'admissibilité.

L'autre élément neuf au stade initial du nouveau processus concerne l'audition tenue en vue d'éliminer les demandes ne présentant pas un minimum de fondement, bien que cette dernière notion ne soit pas définie. Les requérants qui ne sont pas admis à faire entendre leur demande ou qui le sont, mais dont la demande ne présente pas un minimum de fondement, peuvent être renvoyés dans les 24 heures. Ils ont le droit de demander l'autorisation d'en appeler de cette décision devant la Cour fédérale, mais ils doivent attendre le résultat de l'appel à l'extérieur du pays.

Voici d'autres caractéristiques que présente le nouveau système:

- un nouvel organisme indépendant pour entendre les demandes admissibles et fondées qui lui sont soumises;
- une audition non contradictoire;
- un jury de deux personnes à qui est confiée la décision initiale; en cas de désaccord, c'est la décision favorable au requérant qui l'emporte;
- une possibilité d'appel devant la Cour fédérale, avec son autorisation;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

- **enfin, la participation à titre d'observateur d'un représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.**

CHRONOLOGIE

1969 - Le Canada adhère à la Convention relative au statut des réfugiés des Nations unies (1951) et au Protocole connexe (1967).

1978 - La Loi sur l'immigration de 1976 officialise les formalités de la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention pour ceux qui revendiquent ce statut à partir du territoire canadien.

1981 - Un groupe d'étude constitué par l'honorable Lloyd Axworthy recommande la refonte du système de reconnaissance du statut de réfugié et l'introduction d'auditions dans le processus (Reconnaissance du statut de réfugié).

1984 - Le conseiller spécial Ed Ratushny recommande que l'on modifie le système actuel afin de l'alléger et de garantir une plus grande équité en matière de procédure (Un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié pour le Canada).

avril 1985 - La Cour suprême du Canada décide que toute personne qui demande que son cas soit réexaminé par la Commission d'appel de l'immigration a droit à une audition (Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 RCS 177).

avril 1985 - Le rabbin Gunther Plaut termine son étude sur les inconvénients du système actuel et propose trois modèles de réforme (Reconnaissance au Canada du statut de réfugié).

novembre 1985 - Le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes publie son étude du rapport Plaut et propose son propre modèle de réforme.

mars 1986 - Le projet de loi modifiant la Loi sur l'immigration reçoit la sanction royale; il accorde une audition à toutes les personnes qui revendiquent le statut de réfugié et qui demandent que leur cas soit réexaminé par la Commission d'appel de l'immigration.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mai 1986 - Le gouvernement annonce les détails des réformes qu'il entend apporter au processus de reconnaissance du statut de réfugié et indique qu'il va soumettre à cette fin une mesure législative au Parlement au cours de l'automne 1986.

Le projet d'examen administratif visant à éliminer l'arriéré de plus de 20 000 cas de revendications du statut de réfugié est annoncé en détail. Le programme débute en août.

février 1987 - Adoption de mesures de contrôle provisoires qui exigent des requérants en provenance des États-Unis qu'ils attendent dans ce pays la tenue de leur enquête, et qui prévoient le rétablissement des visas de transit pour tous ceux qui viennent de pays à l'égard desquels des visas de visiteur sont exigés.

mai 1987 - Première lecture du projet de loi C-55.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Canada, Chambre des communes, Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration, Le processus de reconnaissance au Canada du statut de réfugié: le rapport Plaut, Procès-verbaux et témoignages, première session de la trente-troisième législature, fascicule n° 46.

Canada, Groupe d'étude sur les règles et formalités en matière d'immigration, Reconnaissance du statut de réfugié, Approvisionnements et Services Canada, 1981. (Bibliothèque du Parlement JV/7242/A47/A12)

Dirks, Gerald E., "A Policy Within a Policy: The Identification and Admission of Refugees to Canada," Canadian Journal of Political Science, vol. 17, n° 2, juin 1984, p. 279.

Plaut, W. Gunther, Reconnaissance au Canada du statut de réfugié, rapport présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Mme Flora MacDonald, Approvisionnements et Services Canada, 1985. (Bibliothèque du Parlement JV/7282/R4/A35)

Ratushny, Ed, Un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié pour le Canada, rapport présenté à M. John Roberts, ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Approvisionnements et Services Canada, 1984. (Bibliothèque du Parlement JV/7242/A377)